

Ćwierć wieku niepodległości i stan samorządu terytorialnego w Kazachstanie

S. Midelski

Regionalna Akademia Zarządzania (Pawłodar, Kazachstan)

W grudniu 2016 przypada 25. rocznica proklamowania niepodległości Republiki Kazachstan.

Pomimo bogatego dziedzictwa kulturowego "stepowej demokracji" [1, 2] we współczesnym Kazachstanie proces odrodzenia samorządu lokalnego rozwija się bardzo powoli. Ani rozpowszechniona od XVII stulecia do początku XX wieku tradycja samorządu terytorialnego [3, 4], ani demokratyczne dziedzictwo Autonomii Ałaskiej (1917-1920) pod przywództwem "Ałash-Ordy", nie stały faktami świadomości społecznej lub przedmiotem szerokiej dyskusji profesjonalnej.

Różne badania opinii społecznej, w tym prowadzone przez socjologiczną grupę Regionalnej Akademii Zarządzania pod kierownictwem naukowym prof. O. Komarowa [5, 6] wskazują na pewne podobne wyniki: znaczącą większość (około dwóch trzecich) badanych obywateli uważa, że działania lokalnych organów przedstawicielskich powinny być udoskonalone w kierunku większej demokratyzacji i rozwoju prawdziwego samorządu, natomiast tylko jedna czwarta (25%) respondentów zadeklarowała potrzebę przeciwnej tendencji - większej centralizacji i ścisłego podporządkowania niższych szczebli władzy państwowej wyżej ułożonym szczeblom. W rzeczywistości absolutnie dominuje sztywny administracyjno-biurokratyczny pion władzy rządowej i paternalistyczny model typu radzieckiego (tylko bez typowych dla ZSRR socjalnych gwarancji i preferencji).

Do tej pory w Kazachstanie nawet pojęcia "lokalna władza państwowa" i "samorząd" są

postrzegane jako synonimy. Znajduje to odzwierciedlenie nawet w tytule ustawy z dnia 23 stycznia 2001, która po wielu zmianach zaczęła się nazywać "O lokalnej władze państwowej i samorządności w Republice Kazachstan" [7]. Tymczasem zasadnicza różnica między tymi dwoma pojęciami od dawna znajdowała swoje odzwierciedlenie w pracach naukowych, w tym badaczy z Kazachstanu.

Przyczyny tego powolnego postępu są obiektywne:

1. Po pierwsze, to niezdywersyfikowana struktura gospodarki narodowej, krytycznie zależnej od eksportu surowców (ropy naftowej i metali). Możliwość sprawowania kontroli nad eksportem przez państwo i scentralizowanej redystrybucji przychodów z eksportu do finansowania bieżących potrzeb sprawia, że $\square\square$ rozwój i wykorzystanie zasobów lokalnych stało się działalnością nieatrakcyjnej (ale w krótkim okresie - i oczywiście nieopłacalnej).

2. Po drugie, jest to oczywista i znaczna nierówność rozwoju terytoriów [8]. Jeśli obszary o rozwiniętym rolnictwie, mające atrakcyjne miejsca turystyczne i możliwości sanatoryjne, bogate w zasoby naturalne - niewątpliwie potrafią szybko skorzystać z wprowadzenia prawdziwego samorządu, natomiast słabo zaludnione obszary pustyni lub pół-pustyni ze zdegradowanym rolnictwem bez poważnych środków wyrównawczych, na pewno stracą nawet istniejący poziom rozwoju.

3. Trzecia grupa przyczyn - jest subiektywne interesy wielu przedstawicieli elity rządzącej, zarówno w centrum, jak i w terenie. To są osoby dobrze ulokowane, którym udało się świetnie dostosować do istniejącej sytuacji w kraju, dlatego obecny status quo jest przez nich całkowicie zaakceptowany. Natomiast żadne przemiany i reformy nie są miłe widziane przez tę oficję, bo stanowią prawdziwe zagrożenie dla ich pozycji.

3.1. Na przykład, nadal nie jest zakończony rozpoczęty w latach 1990-2000 proces optymalizacji funkcji rządowych. Strefa funkcji i kompetencji poszczególnych szczebli jedyne pioniu władzy rządowej nie jest wyczerpująco określona w odpowiednich przepisach. Rezultatem jest niekontrolowana ekspansja funkcji organów państwowych.

3.2. Wciąż nie ma jasno określonego podziału stref działania i kompetencji między centralnymi i lokalnymi instytucjami władzy, dlatego istnieje dublowanie funkcji. W niektórych sektorach

administracji publicznej bytuje "hierarchiczna piramida kompetencji" - zbieżność stref kompetencji i odpowiedzialności.

3.3. Obecny system stosunków między budżetami różnego szczebla władzy państwowej charakteryzuje się brakiem stabilności w perspektywie średnioterminowej, brakiem jasnych i zrozumiałych zasad podziału dochodów, wydatków i transferów między budżetami odmiennych poziomów. Nierównomierny rozkład bazy dochodowej pomiędzy regionami w wyniku bardzo zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego odrębnych obszarów wymaga potrzebę aktywnego dostosowywania polityki bezpieczeństwa budżetowego poszczególnych regionów w celu osiągnięcia równego dostępu mieszkańców do usług publicznych [9].

3.4. Nie opracowano jeszcze skutecznego i przejrzystego mechanizmu wyborów władz lokalnych (jak zresztą wszystkich innych wyborów). Głównym problemem, najprawdopodobniej, jest kwestia głębokiego uzależnienia procesu wyborczego w Kazachstanie od interesów władzy wykonawczej [8].

4. Czwarta grupa przyczyn - są liczne problemy społeczno-psychologiczne, wynikające z niepokonanego destruktywnego radzieckiego dziedzictwa, takich jak nieumiejętność i niechęć wielu lokalnych przywódców do podjęcia prawdziwej odpowiedzialności, jak również niechęć ludności do uczestnictwa w zarządzaniu sprawami lokalnymi, ich niewiara w możliwość przeprowadzenia rzeczywistych zmian własnymi rękami ("wyuczona bezradność").

Ze względu na powyższe powody dla przedstawicieli lokalnych elit w celu realizacji regionalnych projektów bardziej opłaca się szukać przychylności i wsparcia centralnych agencji rządowych, banków i dużych korporacji po eksporcie surowców, niż rozwijać i wykorzystywać lokalne zasoby, biorąc na siebie rzeczywistą, nie deklaracyjną odpowiedzialność za rozwój powierzonego mu obszaru.

W związku z tym warunki do przyspieszenia procesu odrodzenia prawdziwego samorządu w niezależnym Kazachstanie ma być następujące:

1) radykalna, stanowcza i konsekwentna dywersyfikacja gospodarki, zmiana jej orientacji na eksport surowców;

2) rozwój regionalny,

3) wzmocnienie dyscypliny i porządku w aparacie państwowym, konsekwentne zwalczanie korupcji, regularna rotacja aparatu rządowego;

4) przezwyciężenie negatywnych aspektów sowieckiej mentalności: paternalizmu i "wyuczonej bezradności", propaganda "historii sukcesu".

W tym sensie kryzys, który spotkał surowcowe gospodarki w latach 2014-2016, może być zachętą dla naprawdę obiecujących reform, tworząc warunki do demokratyzacji całego systemu państwa oraz poprawienia jego efektywności.

Referencje:

1. Жумадилова А. «Сущность и природа местного самоуправления в Республике Казахстан» // Правовая реформа в Казахстане. № 3, 2003.

2. Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. Казахстан. Летопись трёх тысячелетий. СПб., 1992.

3. Мидельский С.Л. Становление местного самоуправления в Казахстане и мировой опыт. Павлодар: Павлодарский региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих акимата Павлодарской области, 2007.

4. Мидельский С.Л. [Краткая история местного самоуправления в Казахстане: традиции и тенденции](#) // «Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации»: материалы международной научно-практической конференции. "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach

Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.

5. Комаров О.Е. Социологический анализ роли местных представительных органов в жизни общества (на материалах Павлодарской области). // Вестник Евразийской академии административных наук. – Москва: НП «ЕААН», 2014. № 4.

6. Комаров О.Е. Роль представительных органов в жизни общества (опыт социологического исследования в Павлодарской области). // «Инновационный менеджмент и технологии в эпоху глобализации»: материалы международной научно-практической конференции. "Innovation Management and Technology in the Era of Globalization": materials of the international scientific-practical conference. In three volumes. Volume I - Bogmallo Beach Resort, Павлодар: Региональная Академия Менеджмента, 2014.

7. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

8. Мусабеков Т. О концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан. Агентство по исследованию рентабельности инвестиций, Астана, 2013.

9. Халикова Ш.Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан / Вестник КазНУ, № 2, 2013 г. / [Электронный ресурс] Articlekz.com Научные статьи Казахстана: <http://articlekz.com/node/3624?page=show>